

Projeto de Lei nº 189/XV/1.^a

Aprova as regras de transparência aplicáveis a entidades privadas que realizam representação legítima de Interesses (“Lobbying”) junto de entidades públicas, criando um registo de transparência da representação de interesses junto da Assembleia da República

Exposição de motivos

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção¹ determina, entre as medidas preventivas que preconiza, que “Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, desenvolver e implementar ou manter políticas de prevenção e de luta contra a corrupção, eficazes e coordenadas, que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de direito, da boa gestão dos assuntos e bens públicos, da integridade, da transparência e da responsabilidade”.

A corrupção, todos o sabemos, coloca em causa a estabilidade e a segurança das sociedades e mina a confiança dos cidadãos, tanto nas instituições como nos valores democráticos: os casos de corrupção envolvem o desvio de recursos públicos em proveito próprio e este enriquecimento ilícito não só prejudica cada um de nós, mas também as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de Direito.

Tendo, portanto, impactos profundos na nossa sociedade.

Acresce o facto de, segundo os resultados do Barómetro Global de Corrupção² de 2021, quase 90% dos portugueses acredita que há corrupção no Governo, que os Deputados

¹ Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de setembro, e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, da mesma data

² https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2021/06/GCB_EU_2021-WEB.pdf

da Assembleia da República e os banqueiros estão entre os mais corruptos e 41% dos portugueses considerou que a corrupção aumentou.

A participação dos cidadãos e das empresas nos processos de formação das decisões públicas, refletida, desde logo, nos artigos 48.º e 52.º da Constituição, que consagram respetivamente a participação na vida pública e o direito de petição, é um elemento fundamental de qualquer Estado de Direito democrático.

A atividade de representação profissional de interesses - melhor conhecida por «lobbying» - constitui uma das formas de reforçar a transparência nas relações entre os entes públicos, de um lado, e os particulares e as instituições da sociedade civil, por outro, e uma forma de trazer ao conhecimento das entidades públicas os interesses públicos e privados que compõem o feixe de ponderações associadas a cada procedimento decisório.

Sempre que existe um acompanhamento ativo pelos cidadãos e pelas empresas da vida do País existe participação cidadã. E, sempre que tal participação é feita num contexto jurídico transparente, definido e seguro, os decisores públicos têm oportunidade de obter de forma clara informação alargada e aprofundada acerca dos interesses efetivamente relevantes para a sua atuação, aumentando a qualidade e a eficácia das decisões produzidas.

Paralelamente, tal quadro jurídico permite assegurar que todos os interesses têm equivalente oportunidade de serem conhecidos e ponderados em igualdade de circunstâncias.

As principais organizações e instituições internacionais, tais como a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico ou o Pacto Global da Organização das Nações Unidas recomendam aos Estados a adoção de mecanismos de regulação da atividade das entidades que representam interesses legítimos dos cidadãos e das empresas junto dos centros de decisão, em conjunto com a implementação de práticas de transparência.

O CHEGA pretende reabrir o debate sobre a atividade de regulamentação de interesses que, tão perto esteve da sua conclusão em mais do que uma vez e que, não obstante, ainda hoje não tem qualquer expressão palpável.

E o facto é que a representação de interesses faz-se, e acontece, todos os dias, nesta Assembleia da República, no Governo, nas câmaras municipais, sem qualquer espécie de controlo ou regulamentação.

É, pois, chegada a hora de aprovarmos e adotarmos medidas eficazes de promoção de maior transparência e de uma progressiva abertura na participação dos interessados nos processos decisórios estruturantes da administração direta do Estado ou de outros órgãos ou entidades públicas, visando implementar um modelo de regulação da representação de interesses legítimos junto da administração direta e indireta do Estado, que reúna as entidades administrativas públicas portuguesas que produzem decisões estruturantes para a vida do País. É preciso criar um sistema de registo dos representantes de interesses legítimos que tenha natureza pública, gratuita e facultativa.

É necessário fazê-lo acompanhar de um Código de Conduta, vinculativo, que estimule as pessoas que representam interesses legítimos a proceder ao respetivo registo e a adotar o Código de Conduta na sua atividade.

Quando este debate teve lugar pela primeira vez, na XIII Legislatura, ele culminou no Decreto n.º 311/XIII, que, enviado para promulgação, viria devolvido sem promulgação por Sua Excia. o Presidente da República, por 3 razões principais: a falta de obrigatoriedade de declaração de todos os interesses representados, e não apenas dos principais; a omissão da declaração dos proventos recebidos pelo registado no desenvolvimento da actividade; e, o facto de não terem sido incluídas, no âmbito de aplicação da lei, o Presidente da República e as suas Casa Civil e Casa Militar, assim como os Representantes da República nas Regiões Autónomas.

A iniciativa ora apresentada pelo CHEGA teve em conta as preocupações de Sua Excia. o Presidente da República, e tem como ponto de partida o estado da arte deste assunto na XIV Legislatura, cujo fim prematuro viria a frustrar a sua conclusão.

Pelo exposto, os deputados do Grupo Parlamentar do CHEGA abaixo-assinados apresentam o seguinte projeto de lei:

Artigo 1.º

Objeto

1 – A presente lei estabelece as regras de transparência aplicáveis à interação entre entidades públicas e entidades privadas que pretendam assegurar representação legítima de interesses privados e procede à criação de um Registo de Transparência da Representação de Interesses a funcionar junto da Assembleia da República.

2 – O disposto na presente lei não prejudica o quadro de direitos e deveres previstos na Constituição e na lei para efeitos de concertação social e audição e participação nos processos de tomada de decisão das entidades públicas.

Artigo 2.º

Representação legítima de interesses

1 – São atividades de representação legítima de interesses todas aquelas exercidas no respeito da lei, por pessoas singulares ou coletivas, com o objetivo de influenciar, direta ou indiretamente, a elaboração ou a execução das políticas públicas, de atos legislativos e regulamentares, de atos administrativos ou de contratos públicos, bem como os processos decisórios das entidades públicas, em nome próprio, de grupos específicos ou em representação de terceiros.

2 – As atividades previstas no número anterior incluem, nomeadamente:

- a) Contactos sob qualquer forma com as entidades públicas;
- b) Envio e circulação de correspondência, material informativo ou documentos de discussão ou tomadas de posições;
- c) Organização de eventos, reuniões, conferências ou quaisquer outras atividades de promoção dos interesses representados;
- d) Participação em consultas sobre propostas legislativas ou outros atos normativos.

3 – Não se consideram abrangidos pela presente lei:

- a) A prática de atos próprios dos advogados e solicitadores, tal como definidos em legislação especial, ou atos preparatórios destes, nomeadamente contactos com organismos públicos destinados a melhor informar os seus clientes acerca de uma situação jurídica geral ou concreta, ou de os aconselhar quanto à adequação de uma pretensão;
 - b) As atividades dos parceiros sociais, nomeadamente, organizações sindicais e patronais ou empresariais, enquanto participantes na concertação social e apenas nesse quadro;
 - c) As atividades em resposta a pedidos de informação diretos e individualizados das entidades públicas ou convites individualizados para assistir a audições públicas ou participar nos trabalhos de preparação de legislação ou de políticas públicas;
 - d) O exercício de direitos procedimentais decorrentes da legislação aplicável ao procedimento administrativo, incluindo os procedimentos de contratação pública, com vista à prática de atos administrativos ou à celebração de contratos, aos quais já se aplicam as regras de transparência do Código do Procedimento Administrativo, do Código dos Contratos Públicos e da legislação de acesso aos documentos administrativos;
 - e) O exercício do direito de petição, bem como a apresentação de reclamações, denúncias ou queixas dirigidas às entidades públicas, formuladas, individual ou coletivamente, sem qualquer contrapartida remuneratória, no âmbito do direito de participação na vida pública.
4. O disposto na presente lei não prejudica o quadro de direitos e deveres previstos na Constituição e na lei para efeitos de concertação social e audição e participação nos processos de tomada de decisão das entidades públicas, nem o exercício dos direitos previstos na Constituição e na lei no âmbito do exercício de direitos fundamentais, nomeadamente do direito de petição, do direito de participação na vida pública, do direito de manifestação e da liberdade de expressão.

Artigo 3.º

Âmbito de aplicação

Para efeitos da presente lei, consideram-se entidades públicas:

- a) A Presidência da República, incluindo a Casa Civil e Militar e o gabinete do Presidente;
- b) A Assembleia da República, incluindo os seus órgãos e comissões parlamentares e os gabinetes de apoio aos Grupos Parlamentares, Deputados únicos representantes de partidos e deputados não inscritos;
- c) O Governo, incluindo os respetivos gabinetes;
- d) Os órgãos de governo próprio das regiões autónomas, incluindo os respetivos gabinetes;
- e) Os Representantes da República para as Regiões Autónomas, incluindo os respetivos gabinetes;
- f) Os órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado;
- g) O Banco de Portugal, as entidades administrativas independentes, as entidades reguladoras;
- h) Os órgãos executivos e os serviços da administração autónoma, da administração regional e da administração autárquica, incluindo as entidades intermunicipais, com exceção das freguesias com menos de 10 mil eleitores.

Artigo 4.º

Obrigatoriedade de criação de registo

1 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei ficam obrigadas a, no quadro das suas competências constitucionais e legais, proceder à criação de um registo de transparência público e gratuito para assegurar o cumprimento das obrigações constantes da presente lei ou a utilizar o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI) gerido pela Assembleia da República.

2 – São automática e oficiosamente inscritas no registo todas as entidades que gozam de direito constitucional ou legal de consulta e participação no âmbito dos procedimentos decisórios de entidades públicas.

3 – Os registos referidos no n.º 1 são de acesso público, devendo ser disponibilizados em aceso livre através da Internet, em formato de dados legíveis por máquina.

Artigo 5.º

Objeto do registo

1 – Sem prejuízo da regulamentação específica de cada entidade pública, o registo de transparência contém obrigatoriamente as seguintes informações sobre cada entidade a registar:

- a) Nome da entidade, morada, telefone, correio eletrónico, sítio na Internet;
- b) Enumeração dos clientes, dos interesses representados e dos setores de atividade em que ocorre a representação de interesses;
- c) Nome dos titulares dos órgãos sociais e do capital social;
- d) Nome da pessoa responsável pela atividade de representação de interesses, quando exista;
- e) Identificação dos rendimentos anuais decorrentes da atividade de representação de interesses;
- f) Enumeração dos subsídios ou apoios financeiros recebidos de instituições da União Europeia ou de entidades públicas nacionais no mais recente exercício financeiro encerrado, à data do registo ou da sua atualização.

2 – O disposto no número anterior não prejudica a obrigação das entidades cuja representação de interesses é realizada através de terceiro intermediário de se registarem.

3 – A inscrição no registo é cancelada:

- a) A pedido das entidades registadas, a qualquer momento;
- b) Em consequência da violação dos deveres enunciados na presente lei, nos casos nela previstos.

4 – As entidades registadas devem manter os seus dados constantes do registo atualizados, solicitando a introdução da informação relativa a alguma alteração aos elementos referidos no n.º 1, designadamente a constante da alínea e).

5 – A veracidade e atualização do conteúdo do registo são da responsabilidade dos representantes de interesses legítimos, sem prejuízo da assistência ao preenchimento prestada pelas entidades públicas.

Artigo 6.º

Direitos das entidades registadas

1 – Sem prejuízo de outros direitos resultantes da Constituição e da lei e da regulamentação específica de cada entidade pública, as entidades registadas têm direito:

- a) A contactar as entidades públicas para efeitos da realização da atividade de representação legítima de interesses, nos termos da presente lei e da regulamentação setorial e institucional aplicável;
- b) De acesso aos edifícios públicos na prossecução das suas atividades e nos termos dos regulamentos ou regras das respetivas entidades públicas, em condições de igualdade com os demais cidadãos e entidades, não podendo invocar outra qualidade, designadamente a de antigo titular de cargo público, para aceder àqueles espaços quando se encontrem a desenvolver atividade de representação de interesses;
- c) A ser informadas sobre as consultas públicas em curso de natureza legislativa ou regulamentar;
- d) A solicitar a atualização dos dados constantes do registo;
- e) A apresentar queixas sobre o funcionamento do registo ou sobre o comportamento de outras entidades sujeitas ao registo.

Artigo 7.º

Deveres das entidades registadas

1 – Sem prejuízo de outros deveres resultantes da Constituição, da lei e da regulamentação específica de cada entidade pública, as entidades registadas têm o dever de:

- a) Cumprir as obrigações declarativas previstas na presente lei, ou ato regulamentar complementar, aceitando o caráter público dos elementos constantes das suas declarações relativas à sua atividade;
- b) Garantir que as informações prestadas para inclusão no registo são corretas, devendo cooperar no âmbito de pedidos administrativos de informações complementares e de atualizações;
- c) Manter, por sua iniciativa, atualizada e completa a informação prestada junto do registo;
- d) Transmitir ao registo o texto de quaisquer códigos de conduta profissionais ou setoriais a que estejam vinculadas;
- e) Identificar-se perante os titulares dos órgãos aos quais se dirigem, por forma a que seja clara e inequívoca a natureza do contacto estabelecido e qual a identidade das pessoas singulares que realizam o contacto;
- f) Respeitar as regras próprias de circulação nos edifícios públicos aos quais se dirijam, nomeadamente para efeitos de registo de entrada e saída e atribuição de identificação própria;
- g) Abster-se de obter informações ou documentos preparatórios de decisões sem ser através dos canais próprios de acesso a informação pública;
- h) Assegurar, sem discriminação, o acesso de todas as entidades interessadas e a todas as forças políticas representadas em sede parlamentar a informação e documentos transmitidos no quadro da sua atividade de representação de interesses;
- i) Garantir que a informação e documentos entregues aos titulares de órgãos das entidades públicas não contêm elementos incompletos ou inexatos, com a intenção de manipular ou induzir em erro os decisores públicos.

2 – As entidades que se dedicam profissionalmente à atividade de representação de interesses privados de terceiros devem manter registo de todas as relações contratuais por si desenvolvidas nesse âmbito, podendo o acesso ao mesmo ser solicitado pela entidade pública junto da qual pretendem realizar um contacto.

Artigo 8.º

Audiências e consultas públicas

1 – As entidades sujeitas a registo devem obrigatoriamente constar do registo utilizado por cada entidade antes de lhes ser concedida uma audiência ou de participarem em audições por estas promovidas.

2 – O disposto no número anterior não se aplica às audiências e diligências procedimentais previstas no Código do Procedimento Administrativo, no Código dos Contratos Públicos e demais legislação administrativa em relação a procedimentos em que as entidades sejam interessadas ou contrainteressadas.

3 – Cada entidade pública disponibiliza, no respetivo sítio na Internet, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes a iniciativas legislativas ou regulamentares.

4 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei divulgam através da respetiva página eletrónica, com periodicidade pelo menos trimestral, as reuniões por si realizadas com as entidades constantes do registo, nos termos a definir em ato próprio de cada entidade, devendo indicar pelo menos a data e objeto das mesmas, nomeadamente a matéria e a entidade cujo interesse representam, nos casos em que a representação seja assegurada por terceiros.

5 – Sem prejuízo do disposto na regulamentação específica de cada entidade, as atuações e os elementos remetidos pelas entidades sujeitas a registo feitas ao abrigo da presente lei devem ser identificadas na documentação instrutória dos procedimentos decisórios em causa.

6 – Com vista a salvaguardar a reserva devida aos casos sensíveis, a proteção de pessoas singulares e seus dados pessoais ou a aplicação de regimes de sigilo ou confidencialidade previstos na lei, a divulgação dos contactos e audiências pode ficar reservada:

- a) Até à conclusão do procedimento; ou,
- b) Enquanto durar o dever de sigilo ou de confidencialidade aplicável ao caso.

Artigo 9.º

Mecanismo de pegada legislativa

1 – Todas as consultas ou interações no quadro da representação de interesses que tenham por destinatário órgão com competência legislativa ou dotado de direito de iniciativa legislativa e que tenham ocorrido na fase preparatória são identificadas obrigatoriamente no final do procedimento legislativo, em formulário a aprovar pela entidade respetiva, que define igualmente a forma da sua publicitação no seu sítio da internet.

2 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem, no quadro das suas competências constitucionais e legais, proceder à criação de mecanismos específicos de pegada legislativa que assegurem o registo de todas as interações ou consultas, sob qualquer forma, realizadas na fase preparatória das políticas públicas e de atos legislativos e regulamentares, e que assegurem a sua divulgação pública na documentação relativa ao acompanhamento desse mesmo processo.

Artigo 10.º

Violação de deveres

1 – Sem prejuízo de outras sanções aplicáveis ao caso, a violação dos deveres enunciados na presente lei pode determinar, após procedimento instrutório com garantias de defesa conduzido pela entidade pública responsável pelo registo respetivo, a aplicação de uma ou várias das seguintes sanções:

- a) A suspensão, total ou parcial, de uma entidade do registo;
- b) A determinação de limitações de acesso de pessoas singulares que tenham atuado em sua representação.

2 – As decisões previstas no número anterior são publicadas no portal de cada registo a que digam respeito.

3 – O disposto na alínea a) do n.º 1 não se aplica às entidades de inscrição automática e oficiosa.

4 – Todos os cidadãos ou entidades têm direito a apresentar queixa junto das entidades públicas sobre o funcionamento do registo ou sobre o comportamento de entidades sujeitas ao registo, sendo-lhes obrigatoriamente disponibilizados canais de denúncia para o efeito e mecanismos que permitam o acompanhamento em tempo real da queixa.

Artigo 11.º

Incompatibilidades e impedimentos

1 – Os titulares de cargos políticos e altos cargos públicos não podem dedicar-se a atividades de representação de interesses junto da pessoa coletiva ou ministério de cujo órgão foi titular durante um período de três anos contados desde o final do exercício de funções.

2 – Para efeitos da presente lei, a atividade de representação legítima de interesses quando realizada em nome de terceiros é incompatível com:

- a) O exercício de funções como titular de órgão de soberania, cargo político ou alto cargo público;
- b) O exercício da advocacia e solicitação;
- c) O exercício de funções em entidade administrativa independente ou entidade reguladora;
- d) O exercício de funções nos gabinetes de apoio aos titulares de cargos políticos.

3 – As entidades que se dediquem à atividade de mediação na representação de interesses devem evitar a ocorrência de conflitos de interesses, nomeadamente evitando a representação simultânea ou sucessiva de entidades sempre que a mesma oferecer risco de diminuição da sua independência, imparcialidade e objetividade.

Artigo 12.º

Registo de Transparência da Representação de Interesses da Assembleia da República (RTRI)

1 – É criado o Registo de Transparência de Representação de Interesses (RTRI), com caráter público e gratuito, que funciona junto da Assembleia da República, para assegurar o cumprimento do disposto na presente lei.

2 – As entidades que pretendam exercer a atividade de representação legítima de interesses junto da Assembleia da República, por si ou em representação de terceiros, devem obrigatoriamente inscrever-se no RTRI, através do respetivo portal na Internet.

3 – As entidades representantes de interesses legítimos agrupam-se no RTRI nas seguintes categorias:

- a) Os parceiros sociais privados e as entidades privadas representadas no Conselho Económico e Social e as entidades privadas de audição constitucional ou legalmente obrigatória, que são automaticamente inscritos;
- b) Representantes de interesses de terceiros: incluem-se nesta categoria todas as pessoas individuais e coletivas que atuem profissionalmente como representantes de interesses legítimos de terceiros;
- c) Representantes de interesses empresariais: incluem-se nesta categoria pessoas coletivas ou grupos de pessoas coletivas que exerçam em nome próprio a representação dos seus interesses legítimos;
- d) Representantes institucionais de interesses coletivos: incluem-se nesta categoria as entidades representativas de interesses legítimos de um conjunto de outras entidades singulares ou coletivas, ou de interesses difusos;
- e) Outros Representantes: incluem-se nesta categoria todos aqueles, que não cabendo em nenhuma das categorias anteriores, atuem em representação de interesses legítimos nos termos da lei, incluindo quando atuem em representação dos seus próprios interesses.

4 – São automática e oficiosamente inscritas no RTRI as entidades referidas na alínea a) do número anterior.

5 – Sem prejuízo da adoção de registos próprios para assegurar o cumprimento do disposto na presente lei, as demais entidades públicas podem aceitar como válida a inscrição no RTRI das entidades que pretendam exercer a atividade de representação de interesses junto de si.

6 – A Assembleia da República disponibiliza, no respetivo sítio na Internet, uma página com todas as consultas públicas em curso referentes a iniciativas legislativas ou regulamentares.

7 – A Assembleia da República e seus órgãos internos, as Comissões Parlamentares e os Grupos Parlamentares divulgam, no mês subsequente, as reuniões por si realizadas com as entidades constantes do RTRI através da respetiva página eletrónica, sem prejuízo do disposto no n.º 6 do artigo 8.º.

Artigo 13.º

Códigos de Conduta

As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem adotar códigos de conduta ou prever disposições especificamente aplicáveis à matéria da representação de interesses nos códigos de conduta em vigor ou aplicáveis a outras matérias, para densificação das obrigações dos representantes de interesses legítimos.

Artigo 14.º

Divulgação e avaliação do sistema de transparência

1 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei promovem a divulgação das medidas dela constantes junto da administração pública, dos representantes de interesses legítimos e da sociedade civil.

2 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei publicam anualmente um relatório sobre os respetivos registos de transparência, contendo uma análise qualitativa e quantitativa do funcionamento dos registos, incluindo o número de entidades registadas, os acessos, as atualizações, e as dificuldades encontradas na sua aplicação e na dos códigos de conduta.

3 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei devem ainda proceder a consultas regulares com os representantes de interesses legítimos, as associações profissionais, as instituições do ensino superior, e outras entidades relevantes, para a melhoria do funcionamento dos registos, tendo em conta um objetivo de gradual aumento da exigência do sistema de transparência na representação de interesses.

4 – Decorridos cinco anos sobre a entrada em vigor da presente lei e atendendo ao conteúdo dos relatórios referidos no n.º 2, a Assembleia da República promove a elaboração de um relatório de avaliação do impacto sucessivo da presente lei.

Artigo 15.º

Registo de transparência próprio

1 – As entidades públicas abrangidas pela presente lei podem criar registos próprios ou partilhados, nomeadamente no âmbito da administração autárquica.

2 – Na ausência de registo de transparência próprio ou partilhado, as entidades públicas recorrem obrigatoriamente ao RTRI.

Artigo 16.º

Aplicação nas Regiões Autónomas

O disposto na presente lei em matéria de obrigatoriedade de registo é aplicável às Regiões Autónomas, sem prejuízo da publicação de decreto legislativo regional que proceda à sua adaptação aos órgãos de governo próprio e à administração regional.

Artigo 17.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor 180 dias após a sua publicação.

Palácio de S. Bento, 23 de junho de 2022

Os Deputados do Grupo Parlamentar do Chega,

André Ventura - Bruno Nunes - Diogo Pacheco de Amorim - Filipe Melo - Gabriel Mithá Ribeiro - Jorge Galveias - Pedro Frazão - Pedro Pessanha - Pedro Pinto - Rita Matias - Rui Afonso - Rui Paulo Sousa